



Études écossaises

10 | 2005
La Réputation

Parcours et détours d'une loi

Le Drainage Act de 1846 et son application dans les Hautes Terres d'Écosse

Christian Auer



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudeseccossaises/168>
ISSN : 1969-6337

Éditeur

UGA Éditions/Université Grenoble Alpes

Édition imprimée

Date de publication : 31 mars 2005
Pagination : 243-255
ISBN : 2-84310-061-5
ISSN : 1240-1439

Référence électronique

Christian Auer, « Parcours et détours d'une loi », *Études écossaises* [En ligne], 10 | 2005, mis en ligne le 31 mars 2005, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/etudeseccossaises/168>

© Études écossaises

Parcours et détours d'une loi

Le *Drainage Act* de 1846 et son application dans les Hautes Terres d'Écosse

Un an après l'Irlande, en 1846, la pomme de terre des Hautes Terres d'Écosse est à son tour victime du mildiou. La famine qui sévit alors dans les Highlands, dont l'ampleur n'est certes pas comparable au fléau qui frappe l'Irlande, va néanmoins fortement contribuer à déstabiliser une région qui dépend en grande partie de la culture de la pomme de terre. Le sud de l'Écosse avait été touché dès 1845 mais les Hautes Terres avaient échappé à la contagion; les récoltes dans les Highlands furent même plutôt bonnes, à un point tel que certains propriétaires purent réaliser de substantiels bénéfices en acheminant des tonnes de pommes de terre vers les régions du sud. En cette fin d'année 1845, le climat était même plutôt orienté à l'optimisme: la York Horticultural Society indiquait que « the disease is not as bad as has been represented¹ » et dans un article de novembre 1845 le *Inverness Journal* notait avec satisfaction que les dégâts causés par le mildiou avaient été largement surévalués: « It is satisfactory to have reason to think that the apprehensions entertained on this point, both in this country and in Ireland, have been greatly exaggerated². » Le printemps 1846 fut doux et agréable et le début de l'été, chaud et sec, laissa présager une bonne récolte. Mais les conditions climatiques changèrent subitement à la fin du mois d'août avec l'apparition de la pluie, et, quelques semaines plus tard, le fléau tant redouté fit son apparition dans les Highlands avant de se propager à une vitesse considérable, sous l'effet conjugué de l'humidité et du vent. L'hiver 1846 fut froid et neigeux; le typhus et le choléra commencèrent à faire leur apparition et même le scorbut, qui avait pourtant disparu des Hautes Terres depuis plus d'un siècle, réapparut dans certaines régions.

Dans un premier temps, le pire put être évité grâce à la Free Church, qui, bien avant tous les autres, avait pris conscience de

CHRISTIAN AUER
Université Louis-Pasteur,
Strasbourg.

1. « The Potato Disease », *The Inverness Courier*, 2 octobre 1845.

2. « The Potato Failure », *The Inverness Journal*, 7 novembre 1845.

la gravité de la situation. Son organisation efficace et sa parfaite connaissance du terrain lui permirent de réagir très rapidement pour collecter les fonds et les répartir en fonction des besoins les plus immédiats. En novembre, fut constitué le Free Church Destitution Committee qui récolta jusqu'à 1 000 livres. Ces aides furent dénuées de tout sectarisme: même les régions dans lesquelles vivaient des paysans de confession catholique, comme les villages de Moidart et Arisaig, bénéficièrent de cet élan de générosité.

Pourtant, le gouvernement avait déjà réagi ; en effet, le ministre de l'Intérieur, Sir George Grey, avait décidé de confier une mission d'enquête à un haut fonctionnaire, Sir Charles Trevelyan, qui, début septembre, avait envoyé un de ses subordonnés sur place. Edward Pine Coffin³ avait pour mission de dresser un bilan de la situation dans les régions concernées et, si besoin était, de prendre les mesures nécessaires. Coffin avait une expérience précieuse dans le domaine de l'aide aux populations victimes de la famine: depuis janvier 1846, il était en effet responsable de l'assistance aux victimes de la famine en Irlande. Après une visite de quelques semaines dans les régions les plus touchées par la maladie de la pomme de terre, il décida d'établir deux dépôts de farine dans la région, l'un à Portree, dans l'île de Skye, et l'autre à Tobermory, dans l'île de Mull.

Le gouvernement décida également d'utiliser le Drainage Act, qui venait d'être voté par le Parlement le 28 août 1846. Cette loi, *An Act to authorise the Advance of Public Money to a limited Amount, to promote the Improvement of Land in Great Britain and Ireland by Works of Drainage*⁴, faisait partie des mesures destinées à compenser l'abrogation, le 28 mai 1846, des lois protectionnistes sur les céréales. Elle devait également permettre d'atténuer les effets de la crise irlandaise, en offrant la possibilité aux propriétaires d'emprunter des fonds pour la restructuration de leurs domaines et, ce faisant, de donner des emplois à leurs paysans.

La loi sur le drainage et ses dispositions

Le préambule soulignait que la loi avait été adoptée pour accroître la productivité et la valeur des terres par le biais du drainage ; il était également spécifié que les travaux devaient permettre de lutter contre les maladies et améliorer l'état de santé des communautés concernées⁵. Les propriétaires qui

3. Même les historiens les plus critiques envers les autorités dressent un portrait plutôt flatteur de Coffin. Prebble le décrit comme « the intelligent and conscientious Commissioner-General » (J. Prebble, *The Highland Clearances*, Londres, Martin Secker et Warburg, 1963, Harmondsworth, Penguin, 1969, p. 174) et Hunter considère qu'il fut « a kindly, painstaking man of marked ability » (J. Hunter, *The Making of the Crofting Community*, Édimbourg, John Donald Publishers, 1976, p. 57).

4. The Statutes of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, Volume the Eighteenth, Containing the Acts 9 and 10 Victoria (1846) and 10 and 11 Victoria (1847), Londres, 1847, p. 344-353.

5. The Statutes of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, vol. XVIII, article 1, p. 344.

souhaitaient obtenir des prêts devaient adresser leurs demandes aux commissaires en charge des enclosures⁶. Ces demandes devaient fournir des informations précises quant à la superficie des terres destinées à être drainées et aux techniques utilisées et elles devaient être accompagnées d'un devis des dépenses ainsi que d'une estimation de la plus-value résultant des travaux de drainage⁷. Les commissaires, s'ils le jugeaient nécessaire, pouvaient décider de procéder à une inspection des terres concernées ; la loi imposait au propriétaire de prendre en charge les frais encourus par les personnes désignées pour évaluer la pertinence des travaux mais les autorisait à faire appel à des personnes recrutées localement⁸. Le propriétaire devait également faire paraître sa demande dans la *Edinburgh Gazette* et dans un journal local. Après un délai de deux mois, les commissaires du Trésor délivraient une attestation provisoire qui autorisait le propriétaire à débiter les travaux⁹. Le gouvernement prêtait ces fonds à un taux de 6,5 % remboursables sur vingt-deux ans¹⁰.

Pour comprendre à quel point cette loi était avantageuse pour les élites foncières, je prendrai l'exemple de Fraser Tytler, propriétaire du domaine d'Aldourie près d'Inverness, qui sollicita, à la fin du mois d'octobre 1846, un prêt d'un montant de 3 600 livres. Il demanda une avance de 600 livres pour 150 acres de terres arables, soit 4 livres par acre, et une avance de 3 000 livres pour 250 acres de terres en friches. Il justifia sa demande en indiquant que les terres arables pourraient dégager un bénéfice supplémentaire de 150 livres alors que les terres en friches pourraient, une fois drainées et clôturées, rapporter un total de 1 250 livres. Il est aisé de se rendre compte de l'excellente rentabilité de l'opération ; l'investissement de Fraser Tytler était en effet amorti en moins de trois ans¹¹.

Très vite, cependant, l'on se rendit compte que l'application de la loi sur le drainage présentait un certain nombre de problèmes ou de difficultés. Il existait un réel décalage entre la lenteur de la procédure et l'urgence que requérait la situation, la loi ayant été votée avant que le mildiou ne fasse son apparition dans les Highlands. L'article 8 de la loi stipulait en effet qu'aucune avance de fonds ne pouvait être accordée sans l'aval du ministère des Finances. Le délai de deux mois entre la publication de la demande du prêt dans la *Edinburgh Gazette* et le démarrage des travaux posait de réelles difficultés aux propriétaires dont les paysans étaient au bord de la famine. Dernier

6. *Ibid.*, article 9, p. 345.

7. *Ibid.*, article 14, p. 346.

8. *Ibid.*, articles 9, p. 345 et 16, p. 346.

9. *Ibid.*, article 18, p. 347.

10. « The Land [...] shall be charged with the Payment to Her Majesty in respect of such Advance of a Rent charge after the Rate of Six pounds Ten Shillings Rent for every One hundred Pounds of such Advance [...] to be payable for the Term of Twenty-two Years », *ibid.*, p. 350.

11. National Library of Scotland, Parliamentary Papers, Correspondence relating to the measures adopted for the relief of the distress in Scotland (désigné ci-après sous RC, Relief Correspondence), vol. LIII, 1847, Fraser Tytler to Blamire, 20 octobre 1846.

problème de taille : la loi n'accordait des fonds que pour les travaux de drainage, une mesure qui s'avérait peu utile si le propriétaire ne disposait pas des fonds propres pour les indispensables travaux de terrassement et de clôture. Comme le remarqua le révérend Alexander Macgregor,

The statute [the Drainage Act] may be good and judicious in its enactments, but is in no way calculated to afford that *immediate* relief which is now so very urgently required. Its machinery is too complicated, its provisions too contracted, and its operations far too tedious and restricted for the present use¹².

12. RC, Alexander Macgregor to Gray, 27 octobre 1846.

13. Certains d'entre eux demandèrent à leurs représentants de rencontrer Edward Coffin pour obtenir des aides du gouvernement. Comme l'atteste la remarque du régisseur de Maclaine of Lochbuie après une entrevue avec Coffin en janvier 1847, la démarche se révélait souvent infructueuse : « With regard to assistance to proprietors he [Coffin] says he has but one answer: take money under the Drainage Act. From Government nothing else is to be got » (Maclaine of Lochbuie papers, National Archives of Scotland, GD 174/28/2, Gregorson to Maclaine, cité par Hunter, p. 59-60). Coffin ne faisait que suivre les instructions de Trevelyan qui lui avait conseillé d'inciter les propriétaires à avoir recours au Drainage Act. Trevelyan avait envoyé cent exemplaires du texte de loi à Coffin en lui demandant de les distribuer aux propriétaires (RC, Trevelyan to Coffin, 11 septembre 1846).

14. RC, Baillie to Grey, 5 octobre 1846.

15. RC, Robertson to Grey, 14 octobre 1846.

16. RC, Marquess of Breadalbane to Grey, 13 octobre 1846.

La pression des élites foncières et l'écoute bienveillante du gouvernement

La consultation de la correspondance échangée entre les propriétaires et les représentants du gouvernement permet de se rendre compte de l'intense activité déployée par les élites foncières afin d'obtenir un élargissement du champ d'application de la loi. Il n'est sans doute pas excessif d'affirmer que les propriétaires des Highlands se livrèrent à une véritable stratégie de harcèlement. Nombreux furent ceux qui prirent l'initiative d'envoyer des courriers aux hauts fonctionnaires chargés de la mise en application de la loi¹³.

Certains d'entre eux mentionnaient qu'ils ne s'exprimaient pas uniquement en leur nom personnel mais agissaient en tant que porte-parole d'une communauté locale, comme cela fut le cas de James Baillie Fraser qui envoya un courrier à George Grey au début du mois d'octobre 1846 dans lequel il disait s'exprimer au nom des propriétaires du comté d'Inverness¹⁴. Un propriétaire du nom de Robertson envoya une lettre à Grey dans laquelle figurait un texte adopté lors d'une réunion qui s'était tenue à Tobermory dans l'île de Mull. Le texte spécifiait que la nature particulière des sols de l'île conjugée à l'absence cruelle de routes dignes de ce nom rendait inopérante l'application de la loi dans l'île¹⁵. D'autres propriétaires, comme par exemple le marquis de Breadalbane, eurent recours à l'envoi de pétitions ; les signataires y demandaient généralement que la loi prenne en compte les travaux indispensables à la mise en culture des terres en friches¹⁶. Les propriétaires avancèrent toute une série d'arguments destinés à convaincre le gouvernement de la nécessité d'assouplir les dispositions de la loi. L'un

des points les plus importants de leur stratégie consistait à agiter le spectre de la famine. Macleod of Macleod estima que si l'on respectait les dispositions de la loi à la lettre la région entière sombrerait dans la famine¹⁷. Les propriétaires insistèrent également sur le fait que les « aménagements » de la loi sur le drainage permettraient non seulement de fournir du travail à une grande partie des personnes sans ressources mais aussi d'accroître la rentabilité de terres jusqu'alors insuffisamment exploitées et, ce faisant, de modifier le paysage des Highlands de façon permanente. Pour ce qui est de la loi elle-même, la stratégie des propriétaires consista à mettre l'accent sur sa complexité. C'est ainsi que Campbell of Islay, au début du mois d'octobre 1846, indiqua que la loi était un projet excellent dans son intention mais qu'elle était également « injuste » et « compliquée »¹⁸ à mettre en œuvre¹⁹. Certains propriétaires tentèrent de démontrer, par des exemples pratiques, qu'il était inutile d'accorder des prêts pour le drainage et de les refuser pour les travaux connexes.

Our unimproved lands require to be trenched by manual labour, and cleared of the stones, often so abundant in the soil as to cover the whole surface trenched; operations of which the expense is seldom under 10 l. an acre, but by which, accompanied by drainage, an arable surface is created capable of yielding from five to seven quarters of grain. To drain such land without trenching would be a waste of money²⁰.

On ne manquera pas de remarquer que pour les élites foncières les travaux connexes pouvaient être de nature excessivement diverse. Les propriétaires s'accordaient généralement à reconnaître qu'il était indispensable d'élargir le champ d'application de la loi aux travaux de terrassement et de clôture. Cependant, certains propriétaires avaient une vision très particulière de ce que pouvait représenter la notion de travaux connexes. C'est ainsi qu'un propriétaire de l'île de Mull considéra que la construction de routes et d'infrastructures portuaires pouvait entrer dans le champ d'application de la loi²¹ et que le marquis de Breadelbane estima que la loi devait prendre en compte les travaux de plantation, les bâtiments agricoles ainsi que les habitations des paysans :

... there are other agricultural improvements, besides draining, which are as permanent, and may with advantage be made the subject of assistance under the provisions of the Act, especially in the western districts of the coast of Sutherland. Your memorialists

17. RC, Macleod of Macleod to Grey, 28 septembre 1846.

18. RC, Campbell of Islay to Grey, 10 octobre 1846.

19. Même les fonctionnaires en charge des mesures d'aide aux Highlanders reconnaissaient que la procédure était compliquée : « It [the Drainage Act] is an unwieldy and complex process while the present pressure admits of no delay. » (RC, Captain Pole to Coffin, 13 octobre 1846).

20. RC, Mr Tytler to Mr Baillie, 1, octobre 1846.

21. RC, Robertson to Grey, 14 octobre 1846.

respectfully submit, that enclosing and planting, together with the improvement of agricultural buildings and the dwellings of the labouring poor, are often the most valuable improvements of which the nature of the ground is susceptible²².

Il s'avéra donc bien vite nécessaire de clarifier les dispositions de la loi et c'est ainsi que, courant octobre, le commissaire principal chargé de son application, un haut fonctionnaire du nom de Blamire, décida de diffuser une lettre d'information aux propriétaires des Highlands²³. Le document, d'une longueur d'une page et demie, revenait sur certaines des clauses de la loi. Blamire rappelait ainsi que, en vertu de l'article 14, tout propriétaire désireux de solliciter un prêt devait, avant toute autre formalité, remplir un formulaire. Si le propriétaire demandait des prêts pour des travaux concernant plusieurs parcelles ou domaines différents, il lui était nécessaire d'indiquer le montant précis pour chacun des domaines. Blamire précisa que les dépenses encourues par les commissaires et les géomètres dans le cadre de leurs travaux d'inspection devaient être prises en charge par les propriétaires, mais, se hâtait de préciser que ces inspections pouvaient être effectuées, si tel était le souhait des propriétaires, par des personnes recrutées localement, à condition qu'elles soient compétentes et dignes de confiance. Blamire aborda ensuite des questions de nature plus technique : il indiqua que les propriétaires avaient toute latitude pour choisir la forme de drainage qu'ils souhaitaient utiliser. Pour les terres cultivées, la profondeur ainsi que l'espacement des drains devaient être déterminés en fonction de la nature du sol et des expériences déjà menées sur des terrains de nature équivalente²⁴. Il termina cette note explicative en précisant qu'il était disposé à étudier toutes les suggestions qui permettraient de faciliter l'application de la loi :

If after the perusal of this rough outline of the proposed mode of carrying the Act into operation, you should still be of opinion that it is defective, you would confer a great obligation upon me by being good enough to explain to me what are the points on which you consider the Act mainly requires amendment²⁵.

Cette dernière remarque prouve de façon très explicite que les autorités étaient disposées à engager un véritable dialogue avec les propriétaires et à adapter la loi en fonction de leurs demandes et de leurs besoins.

22. RC, Marquess of Breadalbane to Grey, 13 octobre 1846.

23. RC, Blamire to Trevelyan, 28 octobre 1846.

24. Comme l'atteste un document distribué aux personnes chargées des travaux de drainage en Irlande, la procédure à suivre pouvait être très détaillée : « In filling in the stones, great care should be taken that the bottom of the drain be clean, and that no clay or dirt be put in along with the stones, a sod, grass side down, or a few inches of clay, to be placed on the surface of the stones and trodden firmly ; the drain should then be filled up with the stuff previously shovelled out, observing to keep the active soil for the top. The putting in of the stones to be commenced at the highest part of head of the drain. » (NAS, HD 7/33, Papers relating to the Drainage of Land Act 1847 including Returns, Instructions to persons employed in reporting on thorough drainage, subsoiling, fencing, irrigation, etc. 1847, 15 p., p. 8).

25. *Ibid.*

La loi et son interprétation

Le gouvernement se trouva placé devant un délicat dilemme : comment inciter les propriétaires à recourir à la loi sans la rendre trop « libérale » ? James Baillie Fraser, dans un courrier adressé à Grey au début du mois d'octobre 1846, demanda au ministre de lui fournir une « interprétation exacte²⁶ » de la loi. L'association de ces deux termes semble peu pertinente pour évoquer une loi : il est dans la nature même d'une loi d'être interprétée; en revanche, une interprétation « exacte » ne peut être que le résultat d'une lecture de la loi parmi d'autres. Derrière le terme « exact » transparaît le souhait des propriétaires, au demeurant légitime, d'obtenir une interprétation qui leur soit favorable, ce qui est d'ailleurs confirmé de façon plus explicite quand l'auteur de la lettre, quelques lignes plus loin, parle d'« interprétation libérale ». Dans sa réponse datée du 13 octobre, Grey reprenait mot pour mot les termes utilisés par Baillie ; il utilisa le terme « interprétation²⁷ » mais également celui de « construction ». Il évoqua tout d'abord la nécessité de proposer une « interprétation juste » et indiqua ensuite que le gouvernement ferait tout son possible pour proposer une « interprétation libérale²⁸ » de la loi. Il ne fait aucun doute, à la lecture de cette lettre, que les instances gouvernementales, considérant que la loi n'était pas figée mais qu'elle se devait d'évoluer en fonction des événements, étaient tout à fait disposées à examiner les demandes des propriétaires avec la plus grande bienveillance. Comme le laisse entendre un échange de courriers entre le ministre de l'Économie et des Finances et le procureur général pour l'Écosse, le gouvernement reconnaissait qu'il était prêt à céder à la pression des propriétaires, ou du moins à s'adapter à leurs besoins :

I write to say that we are well disposed to put a liberal construction on the word «drainage», as applied to your out of the way Highland districts. The Act professes only to advance money for drainage, and therefore what is undertaken should have some connection with drainage, but if the proprietors in these districts apply for loans, under such circumstances as would include their works under a large interpretation of the word, we will not be very critical in examining the nature of what is proposed to include *with* drainage²⁹.

26. RC, Baillie to Grey, 5 octobre 1846.

27. RC, Grey to Baillie, 13 octobre 1846.

28. *Ibid.*

29. RC, The Chancellor of the Exchequer to The Lord Advocate, 11 octobre 1846.

L'analyse proposée par le ministre de l'Économie et des Finances tient du paradoxe; il semble en effet pour le moins

difficile d'une part de remarquer que la loi ne prévoit d'accorder des prêts que pour les travaux de drainage et d'autre part de soutenir que la loi permet également d'accorder des fonds pour des travaux qui présentent un quelconque rapport avec ces mêmes travaux de drainage. Deux jours plus tard, le ministre confirmait qu'il était disposé à « étirer » la loi à son maximum : « I am willing to strain it [the Drainage Act] to the uttermost³⁰ ». La notion « d'interprétation libérale » devait rencontrer un succès grandissant auprès des propriétaires qui se réjouissaient de constater l'évolution de la position du gouvernement, une évolution qui, comme l'écrivit Maclean of Coll, ne pouvait qu'encourager les propriétaires à avoir recours à la loi : « The liberal interpretation will no doubt bring many applications from this country³¹ ». La question fondamentale qui obsédait les élites foncières était donc de savoir quelle était la nature précise des travaux susceptibles de pouvoir bénéficier des dispositions de la loi. Les propriétaires, de même que les représentants du gouvernement, se livrèrent à de véritables manipulations lexicales qui avaient pour but d'établir un rapport incontestable entre la notion de drainage et les travaux connexes. On se contentera de citer quelques exemples parmi les plus significatifs : Fraser Tytler parla de drainage et de travaux « identiques³² », le ministre de l'Intérieur, quant à lui, évoqua la question des travaux « nécessairement liés³³ » au drainage et le procureur général pour l'Écosse estima que les travaux présentant un « rapport nécessaire³⁴ » avec le drainage devaient être pris en charge.

30. RC, The Chancellor of the Exchequer to The Lord Advocate, 13 octobre 1846.

31. RC, Maclean of Coll to Blamire, 2 novembre 1846.

32. RC, Fraser Tytler to Blamire, 20 octobre 1846.

33. RC, Grey to Marquess of Breadalbane, 20 octobre 1846.

34. RC, The Lord Advocate to The Chancellor of the Exchequer, 18 octobre 1846.

35. RC, Grey to Macleod, 5 octobre 1846.

36. RC, The Lord Advocate to the Chancellor of the Exchequer, 18 octobre 1846.

Le parcours de la loi

Il convient à présent de nous pencher sur la chronologie des événements. Dès le début du mois d'octobre, le ministre de l'Intérieur envisagea la possibilité d'une prise en charge des travaux avant l'autorisation officielle de leur démarrage à condition qu'une demande ait été effectuée en bonne et due forme³⁵. Le procureur général effectua la même analyse dans une lettre adressée au ministre de l'Économie et des Finances quelques jours plus tard³⁶. Évoquant ensuite la question des remboursements des prêts, il indiqua qu'il semblait inopportun d'exiger des propriétaires qu'ils commencent leurs remboursements une fois leurs prêts obtenus, mais qu'il était préférable de les

autoriser à débiter leurs remboursements dans un délai de deux ou trois ans, période nécessaire pour que les travaux entrepris dégagent des bénéfices. Le procureur général craignait de voir les propriétaires du sud et de l'est de l'Écosse, des régions qui, ajoutait-il, avaient déjà entrepris d'importants travaux de modernisation agricole, solliciter des prêts en nombre aussi important que les propriétaires des Highlands. Il cita à ce sujet une conversation avec un propriétaire qui lui avait indiqué que ses paysans étaient tout à fait disposés à payer une partie importante des remboursements des prêts en sus de leurs loyers.

Deux autres dispositions de la loi furent considérablement assouplies au courant du mois d'octobre. Grey laissa tout d'abord entendre que le propriétaire pouvait solliciter des prêts pour des travaux de drainage qui n'avaient fait l'objet d'aucune demande préalable. L'une des clauses fondamentales de la loi devenait ainsi presque caduque³⁷. Il évoqua également la possibilité de prendre en charge les travaux qui ne soient pas stricto sensu des travaux de drainage³⁸. Cette information capitale fut confirmée deux semaines plus tard quand Grey indiqua que les travaux de terrassement pouvaient entrer dans le champ d'application de la loi, à condition que les pierres ainsi dégagées soient utilisées pour le drainage ; il estimait par contre que les travaux de clôture ne pouvaient être pris en charge³⁹.

I think that where trenching is essential to draining, and affords the means of getting the stones for the drains, we should be safe enough. But «fencing», I am afraid, could not be brought within the terms of the Act⁴⁰.

La restriction concernant les travaux de clôture devait elle aussi être levée quelques semaines plus tard, comme le confirme une lettre d'Edward Coffin de janvier 1847 adressée au propriétaire de l'île d'Ulva. Coffin indiquait que le gouvernement était disposé à donner une suite favorable à toute demande de prêt concernant des travaux de clôture qui seraient entrepris après les travaux de drainage⁴¹.

Edward Coffin, qui, par ses multiples contacts avec les propriétaires, avait acquis une parfaite connaissance du terrain, intervint à plusieurs reprises pour proposer des idées originales. Il suggéra ainsi d'étendre l'application de la loi à l'ensemble des travaux permettant d'une part d'augmenter la superficie des terres arables et d'autre part d'accroître la

37. RC, Grey to Marquess of Breadalbane, 20 octobre 1846.

38. RC, Grey to Baillie, 9 octobre 1846.

39. RC, Grey to Blamire, 24 octobre 1846.

40. *Ibid.*

41. RC, Coffin to Clarke, 26 janvier 1846.

rentabilité des terres cultivées. Il proposa également, démarche tout à fait originale, de donner la possibilité aux tenanciers et aux curateurs des domaines placés sous tutelle financière de solliciter des fonds auprès d'organismes privés⁴². En janvier 1847, il proposa que l'on donne l'autorisation aux propriétaires de rémunérer les paysans occupés aux travaux de drainage par des distributions de nourriture⁴³. Cette proposition fut rejetée par Charles Trevelyan qui répondit que cette mesure s'apparentait à une forme d'assistanat et que de toute façon le gouvernement ne disposait pas des structures nécessaires pour contrôler de telles distributions. Trevelyan ajoutait qu'il n'était absolument pas souhaitable que l'État se substitue aux propriétaires, des propriétaires qui, ajoutait-il, se devaient d'utiliser leurs propres ressources pour venir en aide à leurs paysans⁴⁴.

La loi sur le drainage : un réel succès

La loi sur le drainage connut un succès indéniable pour deux raisons principales : elle permit au gouvernement d'apporter une aide indirecte à une région sinistrée et elle donna l'opportunité aux propriétaires des Hautes Terres de subvenir aux besoins de milliers de paysans sans ressources. La remarque du régisseur de Lord Macdonald exprime le sentiment général qui prévalait au sein des élites foncières : « we have, like drowning men catching at a straw, been obliged to lay hold of it [the Drainage Act] as the only means within our reach of keeping the working-classes from starvation⁴⁵ ». Autre exemple avec James Riddell, propriétaire dans le comté d'Argyll, qui exprima sa satisfaction de voir que la loi avait été appliquée de manière « libérale⁴⁶ » Riddell écrivit en effet que la loi sur le drainage avait été une mesure « patriotique⁴⁷ » et il remerciait chaleureusement Blamire pour ses explications et son aide précieuse. La satisfaction de Riddell se comprend aisément quand l'on sait qu'il fut l'un des grands bénéficiaires de la loi ; il sollicita en effet des prêts d'un montant global de 4 500 livres pour une superficie de 100 000 acres⁴⁸.

Dans son rapport final, Edward Pine Coffin remarqua que le *Drainage Act* avait eu une incidence immédiate en permettant tout d'abord d'apporter une aide ponctuelle mais substantielle aux populations victimes de la famine et un effet à plus long

42. RC, Coffin to Trevelyan, 15 octobre 1846.

43. RC, Coffin to Trevelyan, 12 janvier 1847 et Coffin to Mneill, 15 janvier 1847.

44. RC, Trevelyan to Coffin, 22 janvier 1847.

45. RC, McKinnon to Captain Pole, 28 décembre 1846.

46. RC, Sir James Riddell to Blamire, 12 décembre 1846.

47. *Ibid.*

48. NAS, HD 7/33, Papers relating to the Drainage of Land Act (1847) including returns.

terme en contribuant à la modernisation des Highlands par une augmentation significative de la superficie des terres arables⁴⁹. Cette analyse fut confirmée par Charles Trevelyan qui se félicitait de voir que la loi avait, dans une certaine mesure, permis d'amener le Highlander sur la voie du progrès :

By far the brightest page in the dark chapter of these Irish and Scotch relief operations, is the effectual manner in which the Drainage Act has been made available for the present alleviation of the distress arising from the scarcity in the Highlands and Islands of Scotland, and for the permanent renovation of society in those neglected districts⁵⁰.

Les statistiques officielles qui couvrent la période de septembre 1846 à février 1847 indiquent que les réticences initiales des propriétaires furent rapidement surmontées. Les « clarifications » apportées par le gouvernement associées à la pression des élites foncières expliquent sans doute en grande partie l'augmentation exponentielle des demandes de prêts. En septembre 1846, une seule demande en provenance des Highlands fut enregistrée, celle de Hugh Maclean, propriétaire dans le comté d'Argyll, qui sollicita un prêt de 1 000 livres. Pour octobre, trois demandes furent enregistrées, deux en provenance du comté d'Inverness et une du comté de Caithness. Pour l'ensemble de l'Écosse, vingt demandes furent recensées en novembre. En décembre, vingt-sept demandes furent enregistrées pour un montant de près de 95 000 livres. En janvier, on assista à une véritable explosion avec cent dix demandes correspondant à un montant d'un demi-million de livres. James Matheson, propriétaire de plusieurs domaines dans le comté de Ross, sollicita des prêts d'un montant global de 56 000 livres pour une superficie de 337 000 acres⁵¹. Entre septembre 1846 et janvier 1847, les demandes en provenance des Hautes Terres atteignirent 281 810 livres ; pour février et mars le montant fut de 206 901 livres. À la fin du mois de mars, les sommes demandées par les Highlands représentaient à elles seules 18% de la somme globale attribuée à la Grande-Bretagne⁵². On peut remarquer que les commissaires du gouvernement, conscients de l'augmentation exponentielle des prêts en provenance d'Écosse et plus particulièrement des Highlands, se sentirent obligés de préciser que les dépenses afférentes aux travaux de terrassement et de clôture avaient elles aussi été acceptées :

49. NAS, HD 6/2, Coffin to Trevelyan, FINAL REPORTS of Sir Edward Coffin on the effect of the late Measures for the Relief of the Distressed Districts in Scotland, and on their existing State.

50. RC, Trevelyan to Blamire, 4 décembre 1846.

51. NAS, HD 6/1, Return of all applications made for the advance of public money, under the provisions of the act 9 & 10 Vict, c 101, as regards England and Scotland; distinguishing the applications made for each country, February 1847.

52. T.M. Devine, *The Great Highland Famine*, Edimbourg: John Donald Publishers, 1988, p. 101. (Il convient de remplacer « september 1847 » par « january 1847 »).

The Commissioners think it right to state, that in some of the applications received from Scotland, the expenses of fencing and trenching the land proposed to be drained, are included in the amount applied for⁵³.

La loi qui fut votée le 30 mars 1847, *An Act to explain and amend the Act authorizing the Advance of Money from the Improvement of Land by Drainage in Great Britain*, ne faisait qu'entériner certaines des modifications apportées au texte de 1846. Il y était stipulé que les travaux de terrassement et de clôture pouvaient entrer dans le champ d'application de la loi⁵⁴. Elle mentionnait que les propriétaires des régions d'Écosse victimes de la maladie de la pomme de terre pouvaient solliciter des prêts d'un montant supérieur à celui fixé par la loi⁵⁵.

Cependant, à partir de mars 1847, les lois sur le drainage perdirent quelque peu de leur utilité car une nouvelle structure avait fait son apparition sur la scène des Highlands. En février 1847, le Free Church Destitution Committee, le comité d'Édimbourg et le comité de Glasgow, qui jusqu'à alors étaient venus en aide aux habitants des Highlands de façon indépendante, furent regroupés au sein d'un même organisme appelé Central Board of Management of the Fund for the Relief of the Destitute Inhabitants of the Highlands. Les propriétaires des Hautes Terres pouvaient ainsi recourir aux services du Central Board au printemps et en été et bénéficier des dispositions du *Drainage Act* en automne et en hiver, les saisons pendant lesquelles le Central Board suspendait ses activités.

Les sommes considérables injectées dans l'économie des Highlands par le biais de la loi sur le drainage ne furent rien moins qu'une subvention indirecte du gouvernement aux élites foncières. Cet exemple de politique interventionniste constitua une entorse majeure au credo victorien. En effet, la Grande-Bretagne, à cette époque, adhérait sans réserve aux principes de l'économie libérale qui prônaient notamment la non-intervention de l'État dans le secteur de l'économie. Laissez-faire et libre concurrence faisaient partie intégrante de l'orthodoxie économique victorienne. La loi, initialement prévue pour financer les travaux de drainage dans un cadre très strict, fut graduellement dépouillée de ses aspects les plus contraignants pour se transformer, en l'espace de quelques mois, en une gigantesque entreprise de financement de travaux de toutes sortes destinés, certes à employer les paysans sans ressources, mais également à améliorer la productivité et la rentabilité des

53. NAS, HD 6/1, Return of all applications made for the advance of public money, under the provisions of the act 9 & 10 Vict, c 101, as regards England and Scotland; distinguishing the applications made for each country, february 1847.

54. « Be it enacted [...] That the Expences herein-after mentioned shall be deemed to be and may be included among the Expences of Works of Drainage [...] And the Expence of fencing, trenching, and clearing the Surface of Land to be drained for the Purpose of converting the same from Waste or Pasture into Arable or Tillage Land, where such fencing, trenching, and clearing respectively shall appear to the Commissioners to be necessary to secure and render productive the proposed Improvements by Drainage », The Statutes of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, vol. XVIII, article 1, p. 466-468.
55. *Ibid.*, article 7, p. 467.

56. La commission, présidée par Lord Napier and Ettrick, avait comme mission d'étudier les conditions d'existence des paysans dans les Highlands et les Hébrides.

57. Hunter, *op. cit.*, p. 60.

58. An Act to authorize the Application of Advances (out of Money now authorized to be advanced for the Improvement of Landed Property) to facilitate Emigration from certain distressed Districts of Scotland.

domaines des Highlands. Les grands bénéficiaires de cette loi furent sans conteste les propriétaires ; la situation fut nettement moins favorable pour les petits paysans des Highlands car les remboursements des prêts vinrent souvent s'ajouter à leurs loyers, ce qui eut pour effet d'alourdir leur endettement. Les auditions de la commission Napier⁵⁶ de 1883-1884 révélèrent que, près de quarante ans plus tard, de nombreux paysans des îles des Hébrides n'avaient pas fini de rembourser les sommes qui avaient été avancées en 1847⁵⁷. La loi devait encore connaître plusieurs modifications avant de se transformer, en août 1851, en un texte destiné à faciliter l'émigration des paysans les plus pauvres des Hautes Terres⁵⁸. Il est ironique de constater que le Drainage Act, une loi destinée à aider les propriétaires à fournir du travail à leurs paysans, se trouva ainsi détournée de sa vocation première pour devenir un moyen de contribuer au dépeuplement des Highlands.